

Т.В. Бочкарева, С.Е. Самарцев, Р.Ю. Белавенцев, А.В. Самохин
(АНО по городскому и региональному развитию «УРБЭК-развитие», Москва)

УПРАВЛЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИЕЙ СТРАТЕГИЙ: УРОКИ «ПРОШЛОГО» В НОВЫХ УСЛОВИЯХ АКТУАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ

1. Общая характеристика ситуации со стратегированием в России

Отличительной особенностью разработанных в России за последнее десятилетие региональных и муниципальных стратегий при всем положительном накопленном при этом опыте является их весьма слабая реализационность. «Вызовы» современной ситуации в мире (усиление социальной, экономической и экологической нестабильности), новый этап в социально-экономическом развитии страны, новые параметры ее регионального развития требуют оптимизации подходов и методов разработки и корректировки стратегий разного уровня. При этом особое внимание необходимо уделить корректировке системы управления развитием российских регионов и муниципальных образований, а также внедрению в управленческую практику механизмов соотнесения с изменяющимися внешними трендами и внутренними условиями реализации стратегий¹. Эта коррекция системы стратегического управления может идти как минимум по трем направлениям:

- 1) актуализация целей и задач социально-экономического развития российских регионов и муниципальных образований;
- 2) совершенствование подходов и методов корректировки стратегий в практике управления реализацией стратегий;
- 3) полноценное задействование механизмов управления экономическим и социальным развитием российских регионов и муниципальных образований.

В условиях широкого экспертного обсуждения направлений корректировки КДР-2020 на фоне усиливающейся проблематизации имеющихся подходов и инструментов стратегического управления актуально выявление имеющегося опыта по вопросам стратегического управления развитием в регионах и муниципальных образованиях, поскольку при общей неудовлетворительной картине в ряде мест есть интересные наработки как по характеру ведущихся стратегических работ, так и собственно по организации процессов реализации задуманного.

2. Результаты дистанционного обследования управленческих аспектов стратегирования

В 2011 г. АНО «УРБЭК-развитие» провело дистанционное исследование (по официальным сайтам) администраций регионов и региональных центров страны для выявления управленческих аспектов разработки и реализации стратегий развития².

Одним из основных вопросов являлся вопрос о наличии нормативно-правовых документов, обеспечивающих управление разработкой и реализацией стратегии развития.

¹ Именно эти вопросы представило АНО «УРБЭК-развитие» для обсуждения на круглом столе С4 «Управление реализацией стратегий: проблемы современной и своевременной актуализации» на X Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России» (Санкт-Петербург, октябрь 2011 г.).

²Круг анализируемых вопросов при просмотре сайтов:

1. наличие стратегии/стратегических планов (как называется, когда разработана, кем);
2. использование при разработке стратегии тех или иных технологий работы с Будущим (методов «форсайта», сценарирования, моделирования и прочих);
3. наличие комплексных программ социально-экономического развития, планов реализации стратегии, «маршрутных карт» и прочих документов, обеспечивающих реализацию стратегии / стратегического плана;
4. перечень нормативно-правовых документов, касающихся управления разработкой и реализацией стратегии (Положения о стратегическом планировании, о стратегическом управлении, о социально-экономическом планировании / прогнозировании / программировании/мониторинге и пр.);
5. структура администрации/мэрии относительно вопросов социально-экономического развития, стратегирования: наличие специального управления/департамента стратегического характера или отдела/управления внутри департамента социально-экономического развития.

В результате анализа было обнаружено³, что документами общего характера по вопросам социально-экономического развития обеспечено 22 региона. Из них в 13 регионах разработаны нормативно-правовые документы непосредственно по стратегическому планированию и его организации; в остальных – по различным методам оценки и обеспечения социально-экономического развития (в основном по прогнозным, сценарным и программно-целевым основам).

Документы о стратегическом планировании выявлены в Амурской, Астраханской, Вологодской и Ленинградской областях, Алтайском и Пермском крае; по организации (порядку) стратегического планирования – в Амурской и Калининградской областях; по системе документов стратегического планирования – в Амурской, Воронежской, Томской и Ярославской областях. По системе показателей и индикаторов социально-экономического развития – в Московской и Нижегородской областях, по системе мониторинга и контроля реализации стратегии – в Амурской, Пензенской и Свердловской областях.

Региональные центры оснащены нормативно-правовыми документами, обеспечивающими их развитие, хуже, чем субъекты федерации. Только в 10 региональных центрах существуют те или иные документы по организации процесса стратегирования (в основном заданного через стратегическое планирование) и управления реализацией стратегий. Для сравнения можно отметить, что в субъектах федерации ситуация с наличием подобных документов по организации процесса стратегирования и управления реализацией стратегий несколько лучше – документами располагают 19 регионов.

Региональные центры, имеющие документы по вопросам развития, используемым инструментам развития, организации процесса стратегирования и управления реализацией стратегий: Владимир (ЦФО), Волгоград (ЮФО), Пенза, Самара (ПФО), Екатеринбург (УрФО), Иркутск (СФО), Благовещенск, Владивосток, Хабаровск, Южно-Сахалинск (ДВФО).

Характерно, что собственно вопросы управления развитием отражены в документах Екатеринбурга и Пензы, вопросы стратегического планирования – Самары, Волгограда, Екатеринбурга и Иркутска, а его организации – во Владимире и Екатеринбурге. Порядок мониторинга реализации стратегии определен в Южно-Сахалинске и Владимире. А порядок доработки стратегического плана – в Екатеринбурга и Хабаровске. Таким образом, только в пяти региональных центрах разработаны и утверждены документы наиболее общего характера по вопросам развития, методам стратегического планирования; остальные четыре (из девяти выявленных) имеют документы, регламентирующие использование отдельных инструментов, обеспечивающих развитие (в основном программных, прогнозных). В Ярославской области развитие муниципальных образований, включая Ярославль, регулируется областным законом «Социальный кодекс Ярославской области».

Сводные сведения по обеспеченности регионов Российской Федерации и соответствующих региональных центров нормативно-правовыми документами по вопросам развития, представлены в табл. 1.

Таблица 1. Наличие в российских регионах и их административных центрах нормативно-правовых документов, обеспечивающих развитие⁴

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ (выявлены и на региональном уровне, и в региональных центрах)	
Свердловская область: 1) Постановление Правительства Свердловской области от 11.03.2008 г. № 171-ПП "О порядке и сроках разработки проекта прогноза социально-	Екатеринбург: 1) Схема формирования стратегических документов и инструментов реализации Стратегического плана на территории

³ С точностью до размещенных на официальных сайтах документов.

⁴ Документы приведены с точностью до размещенной на сайтах информации. Будем признательны за актуализацию и корректировку.

Цветом помечены региональные центры и регионы, в которых разработаны нормативно-правовые документы наиболее общего характера по вопросам развития, методам стратегического планирования и т.п.; в остальных регионах и административных центрах разработаны документы, регламентирующие использование отдельных инструментов, обеспечивающих развитие (программных, прогнозных).

экономического развития Свердловской области на среднесрочную перспективу". 2) Постановление Правительства Свердловской области от 01.10.2008 г. № 1043-ПП "О задачах исполнительных органов государственной власти Свердловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по реализации основных положений стратегии социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года" в ред. Постановления Правительства Свердловской области от 14.08.2009 № 926-ПП. 3) Постановление Правительства Свердловской области от 18.03.2011 N 269-ПП "Об организации мониторинга социально-экономической ситуации в Свердловской области".	муниципального образования «город Екатеринбург». 2) Схема организации процесса стратегического управления «город Екатеринбург». 3) Методические рекомендации по разработке, актуализации и пролонгации стратегических проектов развития Екатеринбурга.
Пензенская область: постановление Правительства Пензенской области от 27.02.2008 № 131-пП «Об утверждении порядка разработки прогноза социально-экономического развития Пензенской области, Методических рекомендаций по мониторингу выполнения основных показателей прогноза социально-экономического развития»	Пенза: постановление главы администрации г. Пензы от 10.09.2007 № 1097 «О порядке управления стратегическим развитием г. Пензы»
Самарская область: постановление Правительства Самарской области от 12.12.2007 № 253 «О разработке и реализации областных целевых программ в Самарской области»	Самара: постановление главы городского округа Самара от 04.06.08 № 381 «Об утверждении Положения о стратегическом планировании в городском округе Самара»
Амурская область: 1) закон Амурской области «О стратегическом планировании в Амурской области»; 2) Порядок разработки Стратегии социально-экономического развития Амурской области и мониторинга контроля ее реализации; 3) Методические рекомендации по разработке документов стратегического планирования социально-экономического развития Амурской области	Благовещенск: Положение о порядке разработки прогноза социально-экономического развития МО Благовещенска
Ярославская область: 1) «Система стратегического планирования: регламент»; 2) закон Ярославской области от 19.12.2008 № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области»	Ярославль – не найдено. Регулируется законом Ярославской области от 19.12.2008 № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области», который распространяется и на муниципальные образования
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ (выявлены только на региональном уровне)	
Томская область: закон Томской области от 14.09.2009 № 177-ОЗ «О системе документов стратегического и программно-целевого планирования Томской области»	
Астраханская область: 1) закон о стратегическом планировании социально-экономического развития Астраханской области; 2) ВЦП «Стратегическое планирование социально-экономического развития Астраханской области» (включены вопросы создания системы стратегического планирования и прогнозирования социально-экономического развития Астраханской области)	
Пермский край: закон Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края». Принят Законодательным Собранием Пермского края 18.03.2010	
Вологодская область: закон «О стратегическом планировании социально-экономического развития Вологодской области»	
Воронежская область: закон «О системе документов стратегического планирования Воронежской области»	
Калининградская область: закон Калининградской области от 26.09.2006 № 54 «Об организации стратегического планирования в Калининградской области»	
Алтайский край: закон Алтайского края от 09.02.2011 № 19-ЗС «О стратегическом планировании	

Социально-экономического развития Алтайского края». Утвержден постановлением № 51 от 04.02.2011 Алтайского краевого законодательного собрания
Ивановская область: проект закона «О стратегическом планировании и прогнозировании в Ивановской области»
Нижегородская область: распоряжение «Об утверждении целевых значений индикаторов оценки реализации Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года»
Ленинградская область: закон Ленинградской области от 18.05.2006 № 22-оз «О стратегическом планировании социально-экономического развития Ленинградской области» (принят Законодательным собранием Ленинградской области в марте 2006 года)
Московская область: 1) постановление Правительства Московской области от 24.03.2011 № 235/11 «О внесении изменений в постановление Правительства Московской области от 04.06.2009 № 430/20 «О системе показателей социально-экономического развития Московской области»; 2) постановление Правительства Московской области от 14.03.2008 № 174/8 «Об утверждении Порядка разработки прогноза социально-экономического развития Московской области» (в ред. постановлений Правительства Московской области от 04.06.2009 № 435/22, от 14.09.2009 № 741/38)
Магаданская область: постановление администрации Магаданской области от 09.10.2008 № 395-па «О порядке принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных целевых программ Магаданской области»
Новосибирская область: 1) закон «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области» от 06.12.2007 № 166-ОСД; 2) постановление администрации Новосибирской области от 13.10.2008 № 289-па «Об утверждении порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Новосибирской области, их формирования и реализации»
Мурманская область: проект постановления Правительства Мурманской области «О сценарных условиях и основных параметрах прогноза социально-экономического развития Мурманской области на 2012 год и на период 2013-2014 годов»
Кировская область: постановление Правительства области «О Порядке разработки прогноза социально-экономического развития Кировской области на очередной финансовый год и плановый период»
Тамбовская область: постановление администрации Тамбовской области от 10.08.2011 № 996 «Об утверждении Порядка разработки прогноза социально-экономического развития Тамбовской области»
Смоленская область: постановление администрации Смоленской области от 29.02.2008 № 152 «Об утверждении Порядка разработки прогноза социально-экономического развития Смоленской области»
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ (выявлены только в региональных центрах)
Хабаровск: «Порядок доработки стратегического плана». Решение Организационного комитета по рассмотрению проекта «Стратегического плана развития города Хабаровска на период 2004-2010 годы» 22.06.2004
Волгоград: «Положение о стратегическом планировании устойчивого развития городского округа город-герой Волгоград». Решение Волгоградской городской Думы от 24.03.2010 № 30/910
Иркутск: распоряжение мэра города Иркутска от 28.07.2006 № 031-10-1085/6 «О комплексном планировании социально-экономического развития города Иркутска»
Южно-Сахалинск: постановление мэра города от 13.04.2009 № 577 «Об утверждении «Положения о мониторинге реализации Стратегии развития городского округа «Город Южно-Сахалинск» на период до 2020 года»
Владимир: постановление об организации работ по стратегическому планированию на этапе анализа и оценки существующей ситуации и тенденций Постановление главы города Владимира от 29.04.2010 № 1418 «О мониторинге социально-экономического развития муниципального образования город Владимир»
Владивосток: Положение об организации сбора экономических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы города Владивостока

Из таблицы 1 видно, что субъекты федерации и соответствующие им региональные центры «не совпадают» по наличию документов стратегического планирования: то город, то регион обеспечены документами лучше. Наиболее «ровная» ситуация обнаружена в Амурской, Свердловской, Пензенской и Самарской областях, в определенной мере – в Ярославской области.

Только в шести регионах и их региональных центрах выявлено наличие подразделений стратегического характера (табл. 2). В остальных случаях стратегические

подразделения выявлены или только в регионах (24)⁵, или только в региональных центрах (14)⁶.

Только в половине региональных центров стратегическими вопросами занимаются административные структуры: в Вологде и Тюмени – на уровне департаментов (экономики и стратегического развития, стратегического планирования и инвестиционной политики, соответственно), на уровне управления – в Белгороде (по стратегическому развитию и кадровой политике) и Иркутске (Управление по стратегическому развитию и инновационной политике); на уровне отделов - в Екатеринбурге (стратегического планирования и контроля реализации стратегического плана, информационного обеспечения реализации стратегических проектов и др.), Астрахани (разработки и реализации стратегии), Краснодаре (стратегического развития, мониторинга и комплексного анализа) и Ставрополе (инвестиционной политики, муниципальных программ, стратегического планирования, анализа и прогнозирования).

В ряде центров созданы разного вида советы: координационные (Владимир, Омск, Тверь, Тюмень), общественные (Вологда, Новосибирск, Хабаровск); в Калининграде – Совет по стратегическому планированию; в Екатеринбурге - Координационный совет стратегического развития и Программный совет стратегического развития; в Пензе - Генеральный Совет стратегического развития (с Исполнительным Комитетом), Экспертный Совет (с Научно-методическим Семинаром) (при Экспертном Совете стратегического развития), а также Стратегическая Муниципальная Команда (совещательный орган при первом заместителе главы администрации по стратегическому развитию).

В Вологде, Екатеринбурге и Тюмени стратегическими вопросами ведают и административные, и общественные структуры.

Таблица 2. Подразделения стратегического характера в регионах и региональных центрах⁷

Подразделения стратегического характера субъект РФ	Подразделения стратегического характера регионального центра
Краснодарский край Департамент экономического развития/ Отдел стратегии социально-экономического развития	Краснодар Департамент экономического развития, инвестиций и внешних связей / Отдел стратегического развития, мониторинга и комплексного анализа
Ставропольский край Министерство экономического развития/ Отдел стратегического планирования, анализа и прогнозирования	Ставрополь Комитет экономического развития администрации/ Отдел инвестиционной политики, муниципальных программ, стратегического планирования, анализа и прогнозирования
Амурская область Министерство экономического развития, промышленности и транспорта / Управление стратегического планирования и прогнозирования Управление программно-целевого планирования	Благовещенск Управление экономического развития и инвестиций Отдел экономического анализа и планирования Отдел целевых программ, инвестиций и развития предпринимательства
Калининградская область Министерство экономики/ Департамент стратегического планирования социально-экономического развития Калининградской области	Калининград Комитет экономики, финансов и контроля/ Управление экономического развития/ Отдел социально-экономического развития Совет по стратегическому планированию

⁵Республика Карелия, Архангельская, Ленинградская, Смоленская, Липецкая, Московская, Ярославская, Ростовская и Нижегородская области; Республики Марий Эл, Татарстан, Башкортостан; Пермский край; Пензенская, Челябинская, Оренбургская, Курганская и Кемеровская области; Республика Алтай, Алтайский край, Республика Коми, Ханты-Мансийский АО – Югра и Республика Саха (Якутия).

⁶Вологда, Владимир, Тверь, Белгород, Астрахань, Саранск, Екатеринбург, Томск, Тюмень, Омск, Новосибирск, Иркутск, Хабаровск и Магадан.

⁷ Цветом помечены подразделения, отвечающие за стратегическое планирование социально-экономического развития в целом. Выделенные курсивом подразделения отвечают за использование отдельных инструментов, обеспечивающих развитие (программных, прогнозных).

Волгоградская область Комитет экономики / Управление экономического развития/ Сводный отдел стратегического планирования	Волгоград Экспертный совет Генеральный совет Департамент экономики/ <i>Отдел перспективного планирования</i>
Самарская область Министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области/ Департамент прогнозирования и стратегического планирования региона	Самара Департамент экономического развития

Общие выводы по результатам обследования

- В подавляющем большинстве субъектов федерации и их центров не сформированы системы управления реализацией стратегий, отсутствуют инструменты и механизмы реализации.
- В большинстве случаев отсутствует комплексная система стратегирования, которая описывала бы системно процесс стратегирования на этапах разработки, реализации, контроля и корректировки стратегии с использованием инструментов работы с Будущим (планирования, программирования, проектирования, сценирования, форсайта, дорожных карт и др.).
- Регионы и их столичные города, сколь-нибудь преуспевшие по части нормативно-правового обеспечения реализации стратегии, совершенно не имеют механизмов – и наоборот: имея механизмы, не имеют достаточного правового обеспечения деятельности.

3. Совокупность механизмов реализации стратегии, закладываемых как при разработке стратегических документов, так и при их корректировке, велика (организационно-управленческий, нормативно-правовой, финансово-экономический, информационно-коммуникационный и пр.)⁸. Среди них особое место занимает организационно-управленческий механизм. Значимой составляющей этого механизма является структурно-функциональная реорганизация администрации.

Структурно-функциональная «настройка» администрации в стратегическом ключе включает в себя следующую последовательность действий.

Сначала проводится обследование организационного устройства (структуры) и функциональной организации администрации и процедур взаимодействия органов (структурных подразделений) между собой и с внешними субъектами на соответствие задачам стратегического управления.

На этой основе возможны проектирование вариантов структурно-функциональной реорганизации (оптимизации) деятельности администрации по управлению стратегическим развитием и разработка механизма функционирования администрации (в измененной структурно-функциональной организации) по управлению в стратегическом ключе.

В завершение необходимы настройка деятельности администрации (в измененной, стратегически ориентированной структурно-функциональной организации) в регулярном режиме и оптимизация деятельности ведущих сотрудников администрации, функционально связанных со стратегированием.

⁸См.подробнее:

Бочкарева Т.В., Самарцев С.Е. Актуальные подходы к стратегированию и управлению реализацией стратегий // Стратегическое планирование в регионах и городах России: Стратегии модернизации и модернизация стратегий / Доклады участников IX Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Санкт-Петербург, 18–19 октября 2010 г. / под ред. Б.С. Жихаревича. СПб: «Леонтьевский центр», 2011. – С.76-80.

Бочкарева Т.В., Самарцев С.Е. Реализационные аспекты стратегирования //Стратегическое планирование в регионах и городах России: Посткризисный мир и новый этап стратегирования / Доклады участников VIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Санкт-Петербург, 19-20 окт. 2009 г. / под ред. д.э.н. Б.С. Жихаревича.– СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр». 2010. – С. 49-52.

Помимо структурно-функциональной настройки деятельности администрации в стратегическом ключе, необходима организация и координация деятельности всех агентов развития на определенной территории (как в ходе разработки, так и корректировки стратегии – на всех этапах очередного цикла стратегирования). Необходимо закрепление определенных процедур стратегирования нормативно-правовым образом, например, в Положении о стратегическом управлении.

Ниже приведен пример структурной основы подобного Положения о стратегическом планировании (на примере городского округа):

- Базовые положения (основные понятия; место стратегического управления в системе муниципального управления; цели стратегического управления, основные принципы и подходы).
- Система методов и средств стратегического управления (стратегирование, программирование, проектирование, планирование и др.).
- Этапы стратегирования (I – разработка стратегии; II – реализационный запуск; III – полномасштабная реализация стратегии; IV – оценка результатов реализации и подготовка к следующему стратегическому шагу) и цикличная организация хода стратегирования.
 - Этап разработки стратегии (I): технологические фазы – 1) анализ ситуации; 2) синтез возможностей и ограничений; 3) целеполагание; 4) программно-проектное наполнение (стратегическое); 5) разработка механизмов реализации стратегии.
 - Этап реализационного запуска стратегии (II) – совокупность организационно-технических действий и оргпроектов по приведению в готовность системы управления к реализации стратегии: корректировка/приведение в соответствие нормативно-правовой базы стратегирования (в частности, по разработке программ); настройка структуры управления реализацией стратегией; процедуры согласования текущего и стратегического управления; тестирование и специальное обучение управляющих звеньев; корректировочный отбор приоритетных запускающих проектов разного вида и их дополнительная проработка; проверка готовности к задействованию необходимых ресурсов (не только финансовых); разработка конкретных планов действий; ориентированная подготовка информационно-коммуникационных акций и пр.
 - Этап реализации стратегии (III) – практическое воплощение стратегических разработок: полномасштабная программно-проектная реализация проектов; оперативное управление реализацией стратегии – определение пропорций и темпов реализации отдельных проектов и взаимоувязки программных направлений; управление проектами; мониторинг и стратегический контроль по основным маркерам «дорожной карты»; процедуры мониторинга хода реализации стратегии (по реализационным механизмам); критерии мониторинга реализации программ/проектов; итеративная корректировка задачных ориентиров стратегии (с учетом результатов выполнения отдельных проектов) и др.
 - Завершающий этап – этап оценки результатов реализации стратегии и подготовка к следующему стратегическому шагу (IV): формирование системы экспертных оценок; оценка эффективности реализации стратегии; процедуры оценки результатов реализации стратегии; критерии итоговой оценки; подготовка к следующему циклу стратегирования – процедуры выстраивания дальнейших стратегических перспектив развития на следующем временном горизонте.
 - Организация процесса стратегирования (структура стратегического управления; функциональные обязанности отдельных звеньев; порядок разработки, экспертизы, согласования, принятия и корректировки стратегических документов).
 - Управление реализацией стратегии – взаимоувязанное задействование механизмов управления (организационно-управленческого, нормативно-правового, финансово-экономического, информационно-коммуникационного, социального партнерства и пр.), средств, инструментов (программных, проектных, плановых и пр.) и организационных процедур (координации, согласования и пр.).